

LAS COMPETENCIAS EN LA PROPOSICIÓN DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA: ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD

Manuel Carrasco Durán

SUMARIO: I. Marco general de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía en materia competencial.— II. La clasificación y definición de las competencias.— III. Las competencias.— IV. Conclusiones

I. Marco general de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía en materia competencial (1)

La Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, PREAA) (2) recoge los artículos relativos a las competencias de la Comunidad Autónoma en su Título II, que abarca los artículos 42 a 86, si bien esta mención debe ser completada con la referencia a los artículos 143 a 153, que integran el Capítulo III de su Título V, sobre competencias de la Junta de Andalucía en materia de Administración de Justicia.

(1) El trabajo que sigue tiene su origen en el texto de una ponencia encargada por el Instituto Andaluz de Administración Pública sobre el mismo tema. El texto original ha sido completado y considerablemente ampliado para la presente publicación.

(2) El presente trabajo tiene como base el texto de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (PREAA) aprobado por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada el 2 de mayo de 2006. El texto del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por las Cortes incorpora importantes novedades sobre la PREAA en cuanto a competencias. En primer lugar, sigue la tendencia de enmarcar las competencias de la Junta de Andalucía en cláusulas que reafirman expresamente que aquéllas se ejercerán respetando las competencias del Estado. En segundo lugar, suprimir de la definición de las competencias exclusivas, compartidas y de ejecución los aspectos más polémicos, si bien con ello se aleja del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que había sido el modelo de la PREAA. Queda la duda sobre si el Tribunal Constitucional hará una interpretación diferenciadora de la extensión de las competencias de Cataluña y de Andalucía o si, como hasta el momento, homologará los niveles de competencias de ambas Comunidades Autónomas. Finalmente, en algunas ocasiones precisa e intensifica la previsión de participación y colaboración de la Junta de Andalucía en el ejercicio de competencias del Estado. Además, el texto definitivo del Estatuto de Autonomía ha cambiado la numeración de los artículos de la PREAA relativos a competencias. El nuevo Estatuto de Autonomía coincide con el texto aprobado por el Congreso de los Diputados el 2 de noviembre de 2006 y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie B, núm. 246-8, de 7 de noviembre de 2006. Cuando se redactan estas correcciones, está pendiente la convocatoria del preceptivo referéndum. Con anterioridad, la PREAA había sido publicada en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 4 de mayo de 2006.

Como sucede con el conjunto de la PREAA, no nos encontramos realmente ante una reforma de las cláusulas competenciales del actual Estatuto de Autonomía, sino ante una redacción de nueva planta de las reglas que delimitan las competencias de la Comunidad Autónoma que responde a una visión del Estado autonómico, generalizada en determinados ámbitos políticos de algunas Comunidades Autónomas y compartida por un sector doctrinal creciente, según la cual el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas viene aquejado por varias disfunciones (3), entre las cuales destacarían la intromisión del Estado en ámbitos competenciales atribuidos por los Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas a partir de una interpretación extensa del contenido de las competencias de aquél, la carencia de posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de normas y decisiones sobre materias que corresponden a la competencia del Estado, pero que tienen un alto interés para aquéllas por afectar a importantes ámbitos de la vida económica y social autonómica, y la falta de recepción expresa en el Estatuto de Autonomía de algunas políticas sobre fenómenos de la realidad social que han cobrado una importancia que no tenían en el momento en que aquel fue redactado o sobre nuevas actividades que han adquirido importancia debido a adelantos científicos producidos con posterioridad a la redacción de aquel. Para hacer frente a estos problemas y retos, la PREAA ha enunciando las competencias de la Comunidad Autónoma mediante reglas competenciales de estructura y contenido novedosos, que giran en torno a cinco ideas-guía: la clasificación y definición explícitas de los distintos tipos de competencias que asume la Comunidad Autónoma, la precisión en detalle del contenido de dichas competencias, la atribución a la Comunidad Autónoma de nuevas competencias no recogidas expresamente en el actual Estatuto de Autonomía, la actualización del enunciado de algunas de las competencias de aquella y la articulación de vías de participación de la Comunidad Autónoma en los procedimientos que sigue el Estado para adoptar normas y decisiones sobre materias de interés para aquella o en organismos estatales que tienen importantes funciones de cara al desarrollo, la regulación y la disciplina de actividades con fuerte repercusión económica y social.

(3) JIMÉNEZ ASENSIO, R.; «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *RVAP* 70 (2004), 99 y ss., ha descrito bien la evolución desde un estado de opinión generalizado según el cual los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que en un principio obtuvieron el máximo nivel competencial no dejaban margen para la ampliación de las competencias de aquellas hasta la insatisfacción en determinados ámbitos políticos de algunas Comunidades Autónomas marcada por la denuncia de un proceso de erosión o «laminación paulatina» de las competencias autonómicas. Las apreciaciones de este sector de la doctrina están condensadas en el *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003, págs. 21 y ss. Este documento del Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalidad de Cataluña tiene especial valor práctico porque está en el origen de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, después, ha influido directamente en la PREAA.

Las previsiones de la PREAA en materia competencial siguen muy de cerca el contenido del texto definitivo de la reforma del Estatuto de Cataluña, tras su paso por las Cortes. Este dato se comprenderá fácilmente si se tiene en cuenta cuál ha sido el tratamiento del tema competencial en el procedimiento que se ha seguido para la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía. En Andalucía, el primer informe de la Ponencia de Reforma del Estatuto de Autonomía, designada en el Parlamento de Andalucía, solamente exponía líneas generales para la reforma que contaban con el acuerdo de todos los grupos parlamentarios y destacaba los puntos en los que las posiciones de aquellos eran diferentes. En realidad, el texto articulado del Título II de la PREAA no se incorpora a la Proposición hasta la última fase del debate de la Ponencia, y aparece al público por primera vez en el segundo Informe de la Ponencia, emitido el 30 de enero de 2006, y aprobado como Dictamen por la Comisión de Desarrollo Estatutario el día 3 de febrero de 2006. Si se tiene en cuenta que el 21 de enero de 2006 se había alcanzado el pacto político entre el Gobierno y los partidos políticos catalanes que apoyaron la reforma del Estatuto de Autonomía, la influencia de dicho acuerdo sobre la PREAA es fácil de deducir (4).

Realmente, la percepción acerca de la intromisión del Estado en las competencias de la Junta de Andalucía y la consiguiente reducción, *de facto*, de aquellas ha existido también en algunas instituciones de la Comunidad Autónoma andaluza, pero este argumento no ha llegado a tener la misma fuerza que en otras Comunidades Autónomas ni ha sido sostenido de manera generalizada por la doctrina. De hecho, la motivación de la reforma del Estatuto de Andalucía debe encontrarse, en primer lugar, en las discrepancias políticas surgidas en la legislatura anterior entre el Gobierno de Andalucía y el Gobierno de la Nación, en el marco de las cuales el Presidente de la Comunidad Autónoma anunció su intención de dar los pasos necesarios para la reforma del Estatuto de Autonomía en el debate sobre el Estado de la Comunidad del año 2001, a lo que siguió, cuando la tensión política se había hecho más aguda, la presentación en diciembre de 2003 de un documento de «Bases para la Reforma del Estatuto de Auto-

(4) Una sintética narración de los antecedentes de la actual Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía se encuentra en GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. J.; «Crónica sobre la actual reforma de los Estatutos de Autonomía. Andalucía», *Revista General de Derecho Constitucional*, 1 (2006), 195 y ss. Exámenes de mayor profundidad sobre el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía se encuentran en REVENGA SÁNCHEZ, M.; «Tiempo de reformas: la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía en el contexto de la del Estado autonómico», y RUIZ-RICO RUIZ, G.; «Una primera diagnosis del documento de bases para la reforma del Estatuto de Andalucía», contenidos en AA. VV. (coord. M. J. Terol Becerra); *El Estado autonómico in fieri*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, págs. 305 y ss. y 321 y ss., y «Examen y valoración de las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», en AA. VV. (coord. M. J. Terol Becerra); *La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía: posibilidades y límites*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, págs. 13 y ss.

nomía para Andalucía» que tenía un fuerte sentido de dirección política del proceso de reforma, si bien su contenido se centraba, fundamentalmente, en aspectos de política socioeconómica y en la incorporación de determinados órganos a la estructura administrativa de la Junta de Andalucía, mientras que, por el contrario, no prestaba especial atención al tema de las competencias (5). En segundo lugar, en la ambición de las instituciones autonómicas andaluzas, compartida por la opinión pública de la Comunidad Autónoma, de seguir disponiendo del máximo espacio de autonomía reconocido en el Estado español a las Comunidades Autónomas, conforme al camino que Andalucía marcó en la primera etapa de construcción del Estado autonómico, cuando decidió seguir el procedimiento del artículo 151 de la Constitución para convertirse en Comunidad Autónoma. Finalmente, en la intención de modernizar el Estatuto de Autonomía profundizando en sus contenidos de política social e incorporando previsiones sobre nuevos fenómenos de la realidad social.

Lo anterior explica, por una parte que la doctrina especializada no haya tenido en el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía el peso que ha tenido en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya que las instancias políticas han monopolizado la iniciativa, el contenido y el desarrollo de la reforma, y, por otra parte, que temas como los derechos sociales, la garantía de los principios que aseguren una financiación suficiente de la Comunidad Autónoma y la incorporación al Estatuto de Autonomía de una lista de competencias de los municipios y previsiones sobre la financiación de aquellos hayan ocupado en la agenda política mayor espacio que la problemática competencial de la Comunidad Autónoma. Solamente al final de la elaboración de la PREAA dicha problemática adquirió mayor protagonismo, hasta convertirse en uno de los elementos

(5) Como aportaciones en el ámbito andaluz al debate sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía, *vid.* AA. VV. (coord. M. J. Terol Becerra); *La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía: posibilidades y límites*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, y AA. VV. (coord. M. J. Terol Becerra); *El Estado autonómico* in fieri, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, si bien estas obras no contienen una reflexión específica sobre la problemática competencial. *Vid.*, sobre el documento citado en el texto, RUIZ-RICO RUIZ, G.; «Una primera diagnosis...», *ob. cit.*, págs. 321 y ss., esp. pág. 327.

Para el examen de la aplicación práctica de las competencias de la Junta de Andalucía, *vid.* AA. VV. (coord. A. Porras Nadales); *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, Comares, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, si bien esta obra es anterior a la apertura del actual debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía. Otras obras anteriores que examinan, ya en un tono más genérico, el reparto de competencias a la luz del Estatuto de Autonomía de Andalucía son BALAGUER CALLEJÓN, F.; *Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en la Constitución y en el Estatuto*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1986, PORRAS NADALES, A.; «El sistema de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en AA. VV. (A. Porras Nadales y J. J. Ruiz Rico, dir. y coord.); *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Ariel, Barcelona, 1990, págs. 11 y ss., AA. VV. (J. Cano Bueso, coord.); *Curso de Derecho Público de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 3.^a ed., 2003, págs. 65 y ss., y AA. VV. (dir. S. Muñoz Machado); *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1987.

en torno a los que ha girado el desacuerdo del Partido Popular y el Partido Andalucista sobre el texto de aquella (6).

Como se ha dicho, la PREAA sigue de manera muy directa la estructura y el contenido de los artículos que integran el texto definitivo de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia competencial (7), lo cual hace que no se planteen en cuanto al mismo algunos de los problemas que marcaron la discusión política y jurídica sobre el primero y que fueron corregidos mediante las enmiendas introducidas por el Congreso de los Diputados a la Propuesta de Reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña, o que, al menos, la discusión no se plantee con el mismo nivel de incertidumbre. Curiosamente, al optarse por seguir el modelo de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se ha incorporado a la PREAA la reflexión sobre los problemas del reparto actual de competencias y las alternativas al mismo que ha llevado a cabo un importante sector de la doctrina en Cataluña y, de esta forma, se ha sobrepasado ampliamente el alcance de las reflexiones que sobre el mismo tema había llevado a cabo mayoritariamente la doctrina en Andalucía (8). No obstante, la PREAA incorpora también algunas novedades encaminadas a adaptar las reglas competenciales a los intereses específicos de la Junta de Andalucía, entre las que destaca la previsión dirigida a asumir competencias sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, mientras que, en otros casos, ha optado por seguir la formulación de las reglas competenciales del actual Estatuto de Autonomía, en lugar de incorporar las alternativas derivadas de los artículos correspondientes del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, como ocurre, por poner un ejemplo, con la competencia sobre la actividad económica que recoge su artículo 57.

La finalidad del presente trabajo es presentar de manera global las características generales de las reglas competenciales incorporadas a la PREAA, si bien no examinaremos las previsiones relativas a los principios

(6) Las modificaciones que PSOE e IU han aceptado llevar a cabo en la PREAA a su paso por el Congreso de los Diputados han hecho que el Partido Popular, finalmente, se una al acuerdo sobre el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. El Partido Andalucista se ha mantenido en desacuerdo con el texto del Estatuto.

(7) *Vid.* la nota 2 del presente trabajo.

(8) Una muestra significativa de que el debate doctrinal sobre la reforma del Estatuto de Autonomía ha discurrido por un camino distinto, al menos en su origen, es la obra de GARCÍA RUIZ, J. L.; «Reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», en *El Estado autonómico* in fieri, ob. cit., págs. 167 y ss., que refleja, a nuestro juicio, el examen más sólido de las posibilidades de reforma del Estatuto de Autonomía llevado a cabo en Andalucía en los primeros momentos del debate sobre este tema, si bien desde claves muy distintas, e incluso opuestas, a las del *Informe sobre la reforma del Estatuto* del Institut d'Estudis Autonòmics. La misma impresión se extrae de las aportaciones incluidas en AA. VV.; *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. 2, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2005, que recoge el texto de las conferencias pronunciadas en el ciclo que tuvo lugar sobre el mismo tema en el Parlamento de Andalucía y donde se recoge también la intervención de J. L. García Ruiz.

de territorialidad, eficacia, coordinación y proximidad y a fomento de los artículos 43, 44 y 45 de aquella, ya que plantean problemáticas específicas que exceden del contenido de este trabajo. Junto a la descripción de dichas reglas, se indicarán los aspectos más polémicos de ellas y las principales posiciones doctrinales que han tomado parte en la discusión sobre tales aspectos si bien, como corresponde a un trabajo de estas características, no resultará posible hacer un examen en profundidad de muchas de aquellas cuestiones. Por otra parte, ante la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la próxima aprobación del de Andalucía, probablemente haya llegado el momento de centrarse en la tarea de exposición e interpretación de su contenido, aun a reserva de la decisión pendiente del Tribunal Constitucional sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

II. La clasificación y definición de las competencias

El artículo 42.1 incorpora una clasificación de las competencias de la Comunidad Autónoma que las divide en competencias exclusivas, competencias compartidas, competencias ejecutivas, competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario y competencias no contempladas expresamente en el Estatuto que pueden ser transferidas o delegadas por el Estado (9). Se trata de una clasificación que no sigue los criterios doctrinales al uso. En efecto, la doctrina ha hecho distintas clasificaciones de las competencias, entre las cuales las más generalizadas son las que las dividen en exclusivas, compartidas y concurrentes, según que el ente titular de las competencias esté facultado para llevar a cabo todas las actuaciones públicas posibles sobre las materias sobre las que recaigan, que tales actuaciones públicas se repartan entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuyo caso puede distinguirse entre competencias que legitiman al Estado para establecer la ordenación jurídica de las bases de una materia y a las Comunidades Autónomas para el desarrollo normativo de dichas bases y la ejecución de la normativa que afecte a tal materia y competencias que legitiman al Estado para llevar a cabo la legislación en una materia y a las Comunidades Autónomas para ejecutar dicha legislación, o que el Estado y las Comunidades Autónomas concurren en la realización de la misma actuación pública sobre una materia o deban realizar necesariamente de forma coparticipada las actuaciones públicas que se refieren a una materia. Como variante, algunos autores

(9) El artículo 42.1 del texto definitivo del Estatuto de Autonomía señala expresamente que la Comunidad Autónoma de Andalucía ejercerá sus competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas «respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto».

han atribuido el término de competencias concurrentes a aquellas en las que el Estado y las Comunidades Autónomas concurren en la actividad legislativa, el primero llevando a cabo la legislación básica y las segundas realizando la legislación de desarrollo de la anterior, y han reservado la calificación de compartidas a las que siguen el esquema de reparto legislación-ejecución (10).

Como podía esperarse, la PREAA lleva a cabo una clasificación guiada, más bien, por el empeño de facilitar el cumplimiento de fines prácticos. El objetivo primordial de la clasificación de las competencias es precisar de forma clara y expresa cuáles son las potestades que la Comunidad Autónoma puede ejercer cuando asume cada tipo de competencia, con la finalidad de evitar que el Estado lleve a cabo intromisiones en aquellas. A esto se debe que el artículo 42 haya puesto particular empeño en definir las competencias de desarrollo de las bases y ejecución y las competencias ejecutivas, pasando por encima del hecho de que asignar el término de competencias compartidas a las primeras contradice las clasificaciones doctrinales al uso. También a esto se debe que se hayan contemplado como casos específicos las competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario y las competencias no contempladas expresamente en el Estatuto que puedan ser transferidas o delegadas por el Estado, que

(10) Para más detalle sobre el concepto y la clasificación de las competencias que utilizamos, *vid.* CARRASCO DURÁN, M.; *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Tirant lo Blanch, Institut d'Estudis Autonòmics, Valencia, 2005, págs. 53 y ss.

Emplean la distinción entre competencias concurrentes y competencias compartidas en este sentido TORNOS I MAS, J.; «La delimitación constitucional de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas», en AA. VV.; *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999, págs. 142 y s., AJA, E.; «El concepto de competencias concurrentes», en AA. VV. (dir. A. Pérez Calvo); *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pág. 19, y ALBERTÍ ROVIRA, E.; «La noción de “bases” y el desarrollo estatutario», en AA. VV.; *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, t. II, IVAP, Oñati, 1991, pág. 321, entre otros autores. Por el contrario, Cruz Villalón prefiere denominar a las competencias sobre las bases como competencias compartidas en CRUZ VILLALÓN, P.; «Contribución al debate sobre autonomías», en AA. VV.; *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 257. Otras clasificaciones doctrinales, en las que no podemos entrar en detalle, pueden encontrarse en TORRES DEL MORAL, A.; *Principios de Derecho Constitucional español*, Universidad Complutense, Madrid, 4.ª ed., 1998, pág. 746, ALONSO DE ANTONIO, J. A.; «Artículo 149.1.1.ª, 5.ª, 10.ª a 32.ª.2 y 3. Sistema de distribución de competencias», en AA. VV. (dir. O. Alzaga Villaamil); *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. XI, Edersa, Madrid, 1999, pág. 265, TORNOS I MAS, J.; en AJA, E. y otros; *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 124, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; «Estudio preliminar», *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pág. 28, TAJADURA TEJADA, J.; *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2.ª ed., 2000, págs. 33 y s. Jiménez Asensio ha descrito bien la evolución doctrinal acerca de la descripción del esquema de reparto bases / desarrollo, en la que los distintos autores mezclan de diversas maneras los conceptos de «competencia compartida», «materias compartidas», «competencias concurrentes» y «concurrency imperfecta». *Vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, R.; *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 182, nota 95.

escapan de las clasificaciones doctrinales de las competencias que son habituales.

En realidad, lo más significativo del artículo 42 no es la clasificación de las competencias que lleva a cabo, que podría haberse hecho de otro modo y que, además, deja fuera algunos tipos de competencias que se contemplan en el resto del Capítulo I del Título II de la PREAA, sino la definición que hace de cada uno de los tipos de competencia que identifica. Así, tenemos:

1. Competencias exclusivas

Como es sabido, no es una novedad que la PREAA recoja competencias exclusivas. De hecho, el artículo 13 del actual Estatuto de Autonomía de Andalucía contiene una lista de treinta y cinco competencias exclusivas. Sin embargo, la exclusividad de estas competencias se ha visto mermada, en la práctica, debido al hecho de que el Estado, a partir de sus propias competencias, ha intervenido en la ordenación de muchas de las materias a las que aquellas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma se refieren. Este fenómeno se ha producido especialmente a raíz del ejercicio que el Estado ha hecho de sus competencias sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 de la Constitución), sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) y sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 de la Constitución), que configuran lo que se denomina «competencias horizontales» del Estado, es decir, competencias que recaen sobre materias delimitadas de manera muy genérica y que engloban en su ámbito otras materias más específicas sobre las que las Comunidades Autónomas han asumido competencias, y que, asimismo, delimitan las facultades que el Estado puede ejercer con la imprecisión que es característica de los conceptos de condiciones básicas, bases y legislación básica. Según ha insistido un importante sector de la doctrina, esto ha repercutido, además, en un sensible recorte de la capacidad de la Comunidad Autónoma para articular políticas propias en las materias sobre las que ha asumido competencia exclusiva por disposición estatutaria (11).

El artículo 42.1.1 de la PREAA reacciona contra la práctica anterior señalando que las competencias exclusivas comprenden la potestad legisla-

(11) *Vid. Informe sobre la reforma del Estatuto*, ob. cit., págs. 21 a 24, para tener una visión detallada de la percepción de este fenómeno desde el punto de vista autonómico.

tiva, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva «*de forma íntegra*». La finalidad del inciso es reservar a la Comunidad Autónoma la totalidad de las potestades que pueden ejercerse sobre las materias objeto de estas competencias, y excluir, así, cualquier intervención del Estado en ellas, si bien la redacción final ha resultado menos rotunda en este aspecto que la del nuevo Estatuto de Cataluña (12).

Sin embargo, la PREAA ha tenido en cuenta dos factores que hacen que la definición de las competencias exclusivas en los términos anteriores sea insuficiente en relación con el fin que persigue. En primer lugar, la PREAA ha tomado en consideración la experiencia de cómo la delimitación de competencias exclusivas en el actual Estatuto de Autonomía no ha evitado que el Estado intervenga en las materias objeto de tales competencias; en segundo lugar, la PREAA no ha podido dejar a un lado el hecho de que tal intervención del Estado se ha llevado a cabo sobre la base de verdaderos títulos competenciales de aquel, que no pueden ser cercenados desde un Estatuto de Autonomía mediante el recurso de reservar a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre actuaciones a cuya ordenación dichos títulos competenciales del Estado pueden afectar (13). En realidad, una categoría como la de competencias exclusivas, definida en términos a la par tan simples y tan rígidos, ni da respuesta a los problemas que ha planteado la práctica de este mismo tipo de competencias durante la vigencia del Estatuto de Autonomía actual, ni casa con la realidad del reparto de competencias del Estado de las Autonomías. Esto ha obligado a la PREAA a flexibilizar la definición inicial de competencias exclusivas, para lo cual, en la práctica, ha distinguido varios tipos de exclusividad. Puede, por ello, diferenciarse entre una exclusividad fuerte o en sentido estricto, que obedece a la definición que acabamos de examinar, y una exclusividad débil o limitada, que admite la intervención del Estado en las materias objeto de las competencias exclusivas y que, en realidad, se aleja del sentido real del concepto de competencias exclusivas en la misma medida en que admita la intervención estatal.

(12) No se ha añadido el apartado del artículo 110.1 del nuevo Estatuto de Cataluña según el cual «corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias», si bien, probablemente, se haya considerado que este inciso es redundante, una vez expresado que las potestades que componen las competencias exclusivas se reconocen «de forma íntegra».

(13) MEDINA GUERRERO, M.; «El sistema competencial de la Junta de Andalucía (1): Planificación y desarrollo económico. Educación y cultura», en AA. VV. (coord. A. Porras Nadales); *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2003, págs. 15 y ss., y, en el mismo sentido, LÓPEZ ULLA, J. M.; «Exclusividad y cooperación en el Estado autonómico», y GARCÍA RUIZ, J. L.; «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su desarrollo legislativo», en *El sistema competencial...*, ob. cit., págs. 32 y ss. y 48 y s. El artículo 42.2.1 del texto definitivo del Estatuto de Autonomía añade expresamente que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume sus competencias exclusivas «sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución».

La exclusividad en sentido fuerte se da en relación con un gran número de actuaciones relativas a instituciones de autogobierno, caza, energía y minas, aguas, enseñanza universitaria, sanidad, obras públicas, actividad económica, defensa de los derechos de los consumidores, integración de inmigrantes, transportes y comunicaciones, ordenación y coordinación de policías locales, cultura y patrimonio, medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, turismo, función pública y estadística, consultas populares y protección de datos, e, igualmente, con respecto a las materias de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraza y pesca con artes menores, enseñanzas no universitarias, ordenación del litoral, prevención ambiental, publicidad institucional, Cámaras y otros entes corporativos y juego (14).

En cuanto a las competencias exclusivas en sentido débil o limitado, pueden distinguirse los siguientes tipos (15):

a) Competencias exclusivas que en todo caso incluyen: se trata de competencias cuya calificación como exclusivas presenta problemas diversos. En unas ocasiones, son competencias sobre materias en las que la experiencia ha mostrado que, a pesar de su calificación como exclusivas, son especialmente susceptibles de un cierto grado de intervención del Estado a partir de las competencias horizontales de ámbito material genérico que reserva a aquél el artículo 149.1 de la Constitución, como sucede en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, organización de cajas de ahorro, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito y denominaciones de origen y otras menciones de calidad (arts. 55.1, 73.1 y 81 PREAA); en otras, la intervención del Estado se deriva de las competencias específicas que el artículo 149 de la Constitución le reserva sobre las mismas materias a las que se refiere la competencia de la Comunidad Autónoma o de alguna de estas competencias junto con otra competencia horizontal, como ocurre en materia de educación, investigación, desarrollo e innovación tecnológica, organización territorial y régimen local (arts. 51.1, 53.1, 58 y 59.1 PREAA); finalmente, hay otras ocasiones en las que las competencias se refieren a actuaciones de prestación de servicios o apoyo a determinadas actividades y sectores

(14) Algunas de estas materias han pasado a ser objeto de otro tipo de competencias en el texto enmendado por el Congreso de los Diputados, como se verá a continuación. Así mismo se añade la competencia exclusiva sobre Administraciones Públicas andaluzas.

(15) Para una distinción de las interpretaciones que la doctrina ha mantenido acerca del concepto de competencias exclusivas, *vid.* ALONSO DE ANTONIO, J. A.; «Artículo 149.1.1.ª...», *ob. cit.*, pág. 269, y BAYONA I ROCAMORA, A.; *El derecho a legislar en el Estado Autonomico*, Tecnos, EAP, Barcelona, 1992, págs. 62 y ss. El artículo 42.21 del texto definitivo del Estatuto de Autonomía añade expresamente que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume sus competencias exclusivas «sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución».

de la población, como ocurre en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y familias, protección civil, deportes y actividades de tiempo libre, políticas de género y emergencias y políticas de juventud (arts. 60, 65.1, 70.2, 71.1 y 72 PREAA) (16). En los casos señalados, la PREAA, además de calificar las competencias de la Comunidad Autónoma como exclusivas, ha detallado de forma expresa y con gran nivel de exhaustividad, en relación con cada materia, una serie de actuaciones que en todo caso deberían quedar asignados de forma exclusiva a la Comunidad Autónoma. Con ello, se persiguen dos objetivos inmediatos: por un lado, definir de manera precisa el contenido de la competencia exclusiva real de la Comunidad Autónoma; por otro lado, partiendo de la eventualidad de que el Estado, a partir de sus propias competencias, incida en la ordenación de las materias objeto de este tipo de competencias, reservar a la Comunidad Autónoma, en exclusiva, el ejercicio de determinadas actuaciones, que quedarían, de esta manera, fuera del alcance de la acción del Estado. Este tipo de competencias, así pues, reserva en exclusiva a la Comunidad Autónoma, más que ámbitos materiales de la realidad completos, determinadas actuaciones públicas que recaen sobre las materias enunciadas, admitiendo tácitamente la posibilidad de que el Estado incida en la ordenación de las demás actuaciones no señaladas expresamente, si bien hay que añadir que, como regla general, el enunciado de las actuaciones que se atribuyen de manera exclusiva a la Comunidad Autónoma es tan exhaustivo que tiende a agotar el contenido de la competencia de la que se trata.

b) Competencias exclusivas sin perjuicio de lo dispuesto en artículos de la Constitución que reservan al Estado otras competencias que pueden incidir sobre las materias objeto de aquellas. En este caso, las reglas que califican las competencias como exclusivas admiten, al mismo tiempo, la incidencia del Estado en la ordenación de las materias que constituyen su objeto a partir de determinadas competencias que le atribuye la Constitución y que aquellas mismas reglas señalan. Se da este tipo de competencias en relación con la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, investigación con fines terapéuticos, algunas materias relativas a medio ambiente y espacios protegidos, meteorología (17), publicidad y mutualidades de previ-

(16) El texto definitivo del Estatuto de Autonomía ha incorporado otras materias a este tipo de competencias, como caza y pesca fluvial y lacustre, turismo y espectáculos y actividades recreativas, que en la PREAA eran objeto de competencias exclusivas en sentido estricto. En otros casos, aquél ha aumentado, con respecto a la PREAA, las facultades que en todo caso incluyen competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, como ocurre en urbanismo y ordenación administrativa de la actividad comercial. Con esto, ha homologado en mayor medida el contenido de estas competencias al que establece el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

(17) Ésta ha quedado en el Estatuto de Autonomía como competencia para establecer un servicio meteorológico propio y para otras actuaciones en el campo de la meteorología.

sión social no integradas en el sistema de Seguridad Social (18) (arts. 50, 54.1, 56.1, 56.4, 69 y 73.6 PREAA). Algo similar ocurre en materia de asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía, ya que la competencia exclusiva debe respetar las condiciones básicas establecidas por Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica (art. 77.1 PREAA) (19).

c) Competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación (20) económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución. Se trata de competencias acerca de una serie de actuaciones que tienen como objeto la ordenación de determinadas actividades económicas que se desarrollan en Andalucía. Estas competencias se contienen en los artículos 47.3, en materia de agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad, 48.2, sobre energía y minas (aunque en este caso no se califica la competencia expresamente de exclusiva), y 57.2 en relación con la actividad económica en general, que incluye, entre otras, referencias a industria, comercio interior y creación y organización de mercados de valores (21). En realidad, estas reglas competenciales introducen en la PREAA una fórmula muy similar a la que ya utiliza el Estatuto de Autonomía aún vigente para calificar las competencias sobre determinadas actividades económicas. Esta formulación de las reglas competenciales salva la capacidad del Estado de incidir en la ordenación de estas actividades económicas en virtud, especialmente, de su competencia sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica del artículo 149.1.13 de la Constitución y de su competencia genérica para la ordenación de la actividad económica general, construida por el Tribunal Constitucional como medio para ase-

(18) Esta materia ha quedado como objeto de competencia exclusiva en sentido estricto en el Estatuto de Autonomía.

(19) El texto del Estatuto de Autonomía aprobado por la Cortes ha añadido en gran número de ocasiones otras cláusulas que contemplan las competencias de la Comunidad Autónoma en el marco de, sin perjuicio de, en lo no afectado por o respetando determinadas competencias del Estado o la legislación estatal, como sucede en las materias de ordenación farmacéutica, condiciones de los edificios para la instalación de determinadas infraestructuras, regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, ordenación del litoral (añadiendo una lista de facultades que esta competencia incluye en todo caso), regulación de los calendarios y horarios comerciales, ordenación administrativa del comercio interior electrónico, régimen local, protección civil, publicidad, políticas de género y Cámaras y otras Corporaciones de derecho público. La extensión de este tipo de cláusulas ha sido un punto de primera importancia para lograr el apoyo del Partido Popular al Estatuto de Autonomía.

(20) El texto de la PREAA utiliza la expresión «actuación económica general», aunque, sin duda, sería más correcto sustituirla por «actividad económica general».

(21) El Estatuto de Autonomía, finalmente, ha añadido las competencias de los artículos 140.1.16, 20 y 23 al marco que deben respetar las competencias en agricultura y asimiladas a ellas, ha suprimido la materia de comercio interior de este tipo de competencias y la ha pasado a las competencias exclusivas como «ordenación administrativa del comercio interior» y ha añadido a este tipo de competencias la defensa de los derechos de los consumidores.

gurar la unicidad del orden económico en el conjunto del Estado (22). En la práctica, esto encuadra las competencias afectadas en un marco normativo determinado por el Estado que la Comunidad Autónoma debe necesariamente respetar, el cual fija todas las decisiones de política económica sobre las actividades económicas a las que aquel se refiere. Las competencias de la Comunidad Autónoma solamente pueden ejercerse a partir de lo dispuesto previamente por el Estado en dicho marco y para desarrollar las opciones marcadas por las decisiones de política económica previamente adoptadas por el Estado, con lo que no sólo queda difuminada la exclusividad, sino también recortada la propia capacidad de la Comunidad Autónoma para aplicar políticas propias, ya que aquella normalmente ve reconvertida su función a la de ente con la función de complemento, apoyo y ejecución de las decisiones de política económica adoptadas previamente por el Estado (23). Se trata, no obstante, de la traslación a España de la tendencia a la centralización de las decisiones de política económica que es común en todos los Estados federales, si bien en grados diversos dependiendo de cada caso.

Como excepción con respecto al Estatuto de Autonomía actual, la PREAA ha evitado hacer mención de la ordenación de la actuación económica general al establecer el marco en el que la Comunidad Autónoma debe ejercer sus competencias sobre cajas de ahorro, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito con domicilio en Andalucía, dato en el cual se refleja el interés en tratar de asegurar un ámbito de actuación propio en esta materia, si bien la misma queda, de todos modos, enmarcada en menciones a los artículos 149.1.1 y 149.1.11 de la Constitución y a los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales (arts. 73.1 y 73.2 PREAA).

(22) STC 1/1982, FFJJ 1 y 5, 29/1986, FJ 4, 177/1990, FJ 3, y 225/1993, FJ 3. *Vid.*, sobre el tema, GARCÍA TORRES, J.; «La "ordenación general de la economía", título sustantivo de competencia estatal», *REDC*, 17 (1986), 262 y ss. Por su parte, Gómez-Ferrer deduce que la competencia en la materia «ordenación general de la economía» es una competencia implícita que tenía que ser estatal ya con anterioridad a la Constitución; *vid.* GÓMEZ-FERRER MORANT, R.; «Bases y ordenación general de la economía», en *Normativa básica en...*, ob. cit., pág. 125.

(23) Un exhaustivo estudio crítico de la jurisprudencia y la doctrina sobre la competencia del artículo 149.1.13.^º de la Constitución puede encontrarse en CARRASCO DURÁN, M.; *El reparto de...*, ob. cit., y «La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^º de la Constitución)», *RDPol*, 62 (2005), 55 y ss. Así mismo, para ver una reseña de la primera obra, ALBERTÍ ROVIRA, E.; «El reparto de competencias entre el estado y las comunidades autónomas sobre la actividad económica», *REDC*, 76 (2006), 305 y ss. *Vid.*, también, ALBERTÍ ROVIRA, E.; *Autonomía política y unidad económica (las dimensiones constitucional y europea de la libre circulación y de la unidad de mercado)*, Civitas, Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid, 1995, págs. 230 y ss., GARCÍA TORRES, J. «Máximas de interpretación sobre el artículo 149.1.13 CE en la reciente Jurisprudencia Constitucional», en *Normativa básica en...*, ob. cit., págs. 138 y ss., y GARCÍA LLOVET, E.; «Constitución económica y constitución territorial económica», *Autonomies, RCDP*, 22 (1997), 121 y ss.

Además de definir las potestades que la Comunidad Autónoma puede ejercer a partir de sus competencias exclusivas, el artículo 42.1 señala que, en el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, con lo cual trasladada a la PREAA, con otra redacción y suprimiendo la mención al carácter supletorio del derecho estatal, una regla prevista en el artículo 10 del actual Estatuto de Autonomía cuyo sentido es difícil captar. En realidad, el derecho andaluz, mientras se mantenga en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, no sólo es preferente, sino que excluye la aplicación de cualquier otro sea cual sea la índole de la competencia en virtud del cual haya sido dictado, ya sea exclusiva, ya sea compartida. Sólo se puede hablar de preferencia en el ámbito de las competencias concurrentes (24), pero, precisamente, la PREAA tiende a excluir la concurrencia del Estado en el ejercicio de actuaciones integrantes de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

La definición de las competencias exclusivas que hace la PREAA obligará a un cambio importante en la técnica usada para regular las materias objeto de aquellas. No puede olvidarse que la práctica del Estado autonómico se ha encaminado, a través del debilitamiento de la noción de exclusividad aplicable a las competencias, hacia una situación en la que se admite con naturalidad el entrecruzamiento de la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas a la hora de ordenar materias sobre las que, habitualmente, inciden títulos competenciales de ambas instancias político-territoriales. Sin duda para hacer aplicable esta revitalización de la categoría de las competencias exclusivas sin merma de la eficacia y la coherencia de la acción pública, será necesario que los instrumentos de colaboración sobre políticas públicas y asuntos de interés común que prevé el Título IX de la PREAA funciones adecuadamente.

2. Competencias compartidas

Estas competencias se refieren a los casos en los que la Comunidad Autónoma debe ejercer sus competencias en el marco de las bases que fije el Estado en determinadas materias. La principal innovación que se plantea no está en la definición de las facultades de la Comunidad Autónoma en estos casos, ya que siempre ha estado claro que aquellas alcanzan la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en el marco de las bases, sino en el intento de limitar el alcance de las bases

(24) BALAGUER CALLEJÓN, F.; «Comentario a “La reforma de los Estatutos de Autonomía”» en VIVER I PI-SUNYER, C., BALAGUER CALLEJÓN, F. y TAJADURA TEJADA, F. J.; *La reforma de los Estatutos de Autonomía: especial referencia al caso de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2005, pág. 48.

fijadas por el Estado, que se lleva a cabo mediante la acción simultánea de dos ideas-guía: la de limitar las bases a principios o al mínimo común normativo fijado (25). En normas con rango de ley y la de garantizar la potestad de la Comunidad de establecer políticas propias en ejercicio de estas competencias. De hecho, la delimitación de la competencia autonómica se fundamenta, en este caso, en una previa determinación de cuál debe ser el contenido de las bases que fije el Estado.

La determinación del contenido de las bases ha sido objeto de una interesante discusión doctrinal en la que se reflejan distintas posiciones (26). Detrás del concepto de bases que sustenta la definición de competencias compartidas de la PREAA está una interpretación principalista sobre el ámbito de las bases, que ha sido defendida por un sector de la doctrina en el que se cuentan autores como Viver i Pi-Sunyer, Bayona Rocamora y Jiménez Asensio (27), y que entiende aquellas como meros principios comunes establecidos por el Estado que operarían en un sentido negativo, esto es, como directrices genéricas que debería seguir la legislación de las distintas materias, la cual correspondería hacer a las Comunidades Autónomas, y como límites a la regulación autonómica. De esta forma, las leyes básicas ni siquiera serían susceptibles de ser aplicadas directamente en la realidad, ya que dichos principios, por su contenido genérico, necesitarían ser desarrollados por las leyes autonómicas para poder ser llevados a la práctica. Sin embargo, esta interpretación no ha sido acogida en la

(25) Esta previsión, de importante significado jurídico y político, ha sido suprimida del texto definitivo del Estatuto de Autonomía. Queda la duda sobre si el Tribunal Constitucional admitirá la existencia de diferentes niveles básicos, dependiendo de que la norma deba aplicarse a Cataluña o a otras Comunidades Autónomas, o si homogenizará la extensión de lo básico en todas las Comunidades Autónomas.

(26) *Vid.* sobre los distintos sentidos que puede tener la noción de bases ALBERTÍ ROVIRA, E.; «La noción de “bases”...», cit., págs. 329 y ss., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en TORNOS I MAS, J. y otros; *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 46 y ss., y «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las “bases normativas” en la jurisprudencia constitucional. (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre)», *REDC*, 18 (1986), 141 y ss., TORNOS I MAS, J.; «La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP*, 31 (1991), 286 y ss., y «La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución», en AA. VV.; *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, págs. 143 y ss., y GUTIÉRREZ LLAMAS, A.; *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudios jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Bosch, Barcelona, 1994. De igual manera, ya en el marco de los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía, BARNÉS VÁZQUEZ, J.; «Legislación básica y Estatuto de Autonomía», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, págs. 93 y ss.

(27) VIVER I PI-SUNYER, C.; «Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa», *RVAP*, 25 (1989), 85 y 95 y ss., BAYONA I ROCAMORA, A.; *El derecho a...*, ob. cit., págs. 176 y ss., y «La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional», *REDA*, 45 (1985), 55 y ss., y JIMÉNEZ ASENSIO, R.; *La ley autonómica...*, ob. cit., págs. 213 a 220. También, en el mismo sentido, Albertí Rovira considera que esta noción principalista era la que se encontraba en la mente de muchos políticos y de muchos juristas en el momento de aprobarse la Constitución; *vid.* «La noción de “bases”...», cit., pág. 317.

práctica ni por el Estado, al aprobar su normativa básica, ni por el Tribunal Constitucional.

Por su parte, Caamaño Domínguez, con una visión alternativa, ha entendido que lo básico debería entenderse no como mínimo «común», sino simplemente como mínimo susceptible de desarrollos diversos por las Comunidades Autónomas, con lo que lo básico no perseguiría un propósito uniformador, sino que sería, más bien, un mínimo material, a modo de frontera intraspasable por el legislador autonómico en relación con una materia concreta (28).

Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha venido considerando desde el comienzo de su actividad las bases como «común denominador normativo» (STC 1/1982, FJ 1). La novedad de la PREAA es que añade que este común denominador normativo debe ser «mínimo», o contenerse en el límite de meros principios. La regla de la PREAA marca, pues, un camino inequívoco hacia la limitación de la normativa básica respecto a la práctica actual, si bien, al mismo tiempo, la tarea de fijar el contenido preciso de dicho «mínimo» en relación con cada materia abre un ámbito de indeterminación en el que son posibles varias opciones.

Mayor precisión tiene el límite formal que fuerza al Estado a establecer la normativa básica mediante normas con rango de ley. La línea general del Tribunal Constitucional, especialmente desde la STC 69/1988, FFJJ 5 y 6, que trató de disipar las dudas causadas a este respecto por sentencias anteriores, ha sido la de entender que las bases deben ser establecidas, como regla general, mediante ley, si bien el propio Tribunal Constitucional admite excepciones a esta regla que, en la práctica, han sido aplicadas con tal amplitud que resultan muy excepcionales los casos en los que una norma reglamentaria entendida como básica por el Estado ha sido considerada como contraria al reparto de competencias por insuficiencia de rango (29). Incluso, en materia económica no han sido infrecuentes los casos en los que el Tribunal Constitucional ha admitido como básicos actos de naturaleza ejecutiva (30).

La necesidad de que las bases sean establecidas mediante la ley abre dos posibilidades. Por una parte, esta previsión forzará al Estado a contener las bases en el ámbito de los principios y normas generales que caracterizan el contenido de las leyes, si bien también puede el Estado intentar introducir en las leyes que establezcan la normativa básica normas de con-

(28) CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.; «El abandono de “lo básico”: Estado autonómico y mitos fundacionales», *ADCP*, 12-13 (2000-2001), 87 y ss., esp. 109 y ss.

(29) Solamente pueden citarse los casos de las SSTC 32/1983 y 42/1983, más el de la STC 213/1994, que consideró que la regulación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica no puede hacerse de forma ordinaria mediante Orden Ministerial y consideró como no básicas las Órdenes Ministeriales que enjuiciaba, en un pronunciamiento que no ha vuelto a ser aplicado en el mismo sentido.

(30) *Vid.* CARRASCO DURÁN, M.; *El reparto de...*, ob. cit., págs. 257 y ss., 270 y ss. y 297 y ss.

tenido más preciso para asignarles el carácter de básicas con el argumento de que la naturaleza de determinadas materias exige dar mayor extensión al «mínimo» normativo integrante de las bases en relación con ellas.

Finalmente, la excepción a la necesidad de regulación de las bases mediante ley que el artículo 42.2 de la PREAA prevé para los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto tiene difícil lectura. Si se refiere a casos en los que la Constitución o el Estatuto admitan expresamente, como excepción, la regulación de las bases mediante normas reglamentarias, la previsión no tiene sentido porque no existe ningún supuesto de este tipo, salvo que pudiera deducirse este tipo de supuesto de lo previsto para la actividad de fomento en el artículo 45.2 de la PREAA. Si se refiere a otros casos en los que de la interpretación de las competencias del Estado sobre las bases previstas en la Constitución se pueda derivar excepcionalmente la necesidad de admitir que aquel establezca las bases mediante normas reglamentarias, nos encontraríamos con la misma situación derivada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la actualidad.

Lo cierto es que estos intentos de determinar el contenido de las bases de manera uniforme para todas las materias se topan con la distinta naturaleza de cada una de las materias, que hace que las bases, en la práctica, puedan tener mayor o menor extensión dependiendo de cuál sea aquella a la que se refieran. Por ejemplo, la extensión que la normativa básica puede alcanzar en cuanto a la ordenación del crédito y de los seguros, por la alta incidencia que estas actividades tienen en el desarrollo de la actividad económica general y en el aseguramiento de un marco económico único, no es la misma que la que pueden alcanzar en materias de repercusión más limitada. Así mismo, en algunas materias, como la misma de ordenación del crédito y de los seguros, las bases pueden consistir en la adopción de medidas para hacer frente a situaciones de naturaleza coyuntural que casan mejor con las normas reglamentarias como vehículo normativo para su previsión. En materias como las que se acaban de señalar, además, la importancia de determinados cambios legislativos y la necesidad de hacer frente a situaciones coyunturales pueden hacer que lo que deba considerarse como básico sea cambiante en el tiempo (31). Por otra parte, en lo que se refiere a la normativa sobre la actividad económica, esta previsión choca con la tendencia del Estado a intensificar la utilización como fundamento de normas de detalle, normas coyunturales e, incluso, actos de ejecución de difícil encaje en normas con rango formal de ley, de su facultad para la ordenación general de la actividad económica, por la vía de interpretar que esta le permitiría aprobar cualquier tipo de normas y realizar

(31) GARCÍA MORILLO, J.; «La versatilidad de lo básico», *RAP*, 139 (1996), 125 y ss. *Vid.*, también, la STC 135/1992, FJ 2.

cualesquiera actuaciones tendentes a preservar la unidad del marco económico y de entender que tal facultad daría su contenido a la competencias sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad economía que le reserva el artículo 149.1.13 de la Constitución (32).

En definitiva, el concepto de competencias compartidas de la PREAA obligará a la doctrina y al legislador a hacer un importante esfuerzo para reconstruir la categoría de bases. Esfuerzo que, además, habrá de comportar una importante dosis de originalidad, dado que la práctica comparada muestra una tendencia expansiva del contenido de estas normas marco, de mínimos o de principios tanto en los Estados descentralizados en las que se han aplicado (33) como en la Unión Europea. La originalidad del nuevo reparto de competencias que refleja la PREAA consiste en intentar apartarse de la práctica común en otros ámbitos político-territoriales a este respecto.

La definición de las competencias compartidas que lleva a cabo la PREAA plantea la interesante discusión doctrinal acerca de si el Estatuto de Autonomía es una norma suficiente para delimitar el contenido de las competencias del Estado sobre las bases, y sobre la cual, en este trabajo, tenemos que limitarnos a exponer sucintamente las opiniones en torno a las que se ha dividido la doctrina. La postura que admite esta posibilidad tiene como fundamento la imprecisión del concepto de bases que utiliza la Constitución, que exigiría una labor de concreción del contenido de las bases, y la naturaleza del Estatuto de Autonomía como norma que precisa y detalla el reparto de competencias dentro del margen interpretativo admitido por las reglas constitucionales y, por tanto, como norma complementaria de la Constitución en esta materia. Desde esta óptica, el Estatuto de Autonomía, en virtud de su posición dentro del bloque de la constitucionalidad en lo que se refiere a la precisión del reparto competencial, podría interpretar indirectamente el concepto de bases en uno de los sentidos que pudieran racionalmente tener cabida en dicho término (34),

(32) Vid. la STC 225/1993, FJ 3.d), y la STC 77/2004, FJ 3.

(33) Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R.; *La ley autonómica...*, ob. cit., págs. 216 y s.

(34) En defensa de la tesis indicada en el texto, vid. la conferencia de C. Viver i Pi-Sunyer en el IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, titulada «En defensa de los estatutos de autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. contribución a una polémica jurídico-constitucional», que puede consultarse actualmente en <http://www.hispanidad.com/imagenes/cartas/Viver.doc>. El *Informe sobre la reforma del Estatuto* cita las SSTC 214/1989, 140/1990 y 109/1998 como apoyo jurisprudencial a la tesis de la posibilidad de modular a partir de los Estatutos de Autonomía el alcance de las bases, si bien los dos primeros pronunciamientos se refieren al caso específico del desarrollo de los derechos históricos y el tercero es un pronunciamiento excepcional encaminado a mantener en el ámbito de la Generalidad determinadas competencias sobre la función pública que había asumido en el período preautonómico. En realidad, más allá de estos casos, cuya excepcionalidad despierta dudas sobre la posibilidad de tomarlos como categoría, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la cuestión. Vid., a este respecto, DE LA QUADRA SALCEDO JANINI, T.; «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *REDC*, 72 (2004), 149 y ss.

a la hora de precisar el alcance de las potestades que la Comunidad Autónoma puede ejercitar en el marco de tales bases. Probablemente, las razones anteriores sean suficientes para admitir la constitucionalidad de los planteamientos de la PREAA. No obstante, este enfoque ha suscitado reticencias en un sector de la doctrina que, a día de hoy, es mayoritario, el cual considera que las competencias del Estado solamente pueden ser interpretadas a partir de las reglas constitucionales que las definen y que corresponde al Estado la definición del ámbito de lo básico, que, además, es cambiante en el tiempo y de acuerdo con la naturaleza específica de cada materia. Si el anterior punto de vista hace hincapié en el carácter del Estatuto de Autonomía como norma complementaria de la Constitución a la hora de precisar el reparto de competencias, este otro punto de vista insiste en que el Estatuto de Autonomía es una norma subordinada a la Constitución y en que, por lo tanto, no podría condicionar la interpretación de las competencias que aquella atribuye al Estado, ya que esto supondría, en la práctica, una modificación constitucional encubierta y dirigida a limitar las competencias reservadas por la Constitución a aquel (35).

La definición de las competencias compartidas se completa mediante la previsión según la cual «en el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias» (art. 42.1.2 *in fine*). El concepto de «políticas propias» no tiene una definición unívoca. Tomando la STC 1/1982, FJ 1, este concepto podría referirse a las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma puede establecer para desarrollar las bases fijadas por el Estado en determinadas materias conforme a la propia apreciación de las exigencias del interés general en el ámbito autonómico, dentro del común denominador normativo que supone la regulación básica del Estado. Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional ha señalado habitualmente que la normativa básica del Estado tiene como límite la necesidad de no vaciar las competencias autonómicas sobre las mismas materias reguladas por aquella, pero este límite no garantiza adecuadamente

(35) SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.; «Sobre las reformas estatutarias y la Propuesta del Parlamento catalán», en AA. VV.; *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, ed. Junta de Castilla y León, Valladolid, Madrid, 2003, págs. 141 y ss. Este trabajo sirvió de base para la ponencia del profesor citado en el IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, que puede consultarse en <http://www.hispanidad.com/imagenes/cartas/Solozabal.doc>. *Vid.*, también, DE LA QUADRA SALCEDO JANINI, T.; cit., 135 y ss., JIMÉNEZ ASENSIO, R.; «Reforma del Estatuto...», cit., 111 y ss., ARAGÓN REYES, M.; «La construcción del Estado autonómico», *Revista General de Derecho Constitucional*, 1 (2006), 34, ORTEGA ÁLVAREZ, L.; «La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución», en AA. VV.; *La reforma del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2005, págs. 16 y ss., BALAGUER CALLEJÓN, F.; *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. Junio 2005, TAJADURA TEJADA, F. J.; «La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: propuestas y límites», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía: especial referencia al caso de Cataluña*, ob. cit., págs. 37 y ss., y BIGLINO CAMPOS, P.; «Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», en AA. VV.; *La reforma de...*, ob. cit., pág. 261.

la posibilidad de adoptar políticas propias por parte de las Comunidades Autónomas. En este sentido, la garantía de la facultad de establecer políticas propias responde a la inquietud de un sector doctrinal que ha manifestado cómo el agotamiento por parte del Estado de las posibilidades de regulación de las actuaciones y los elementos con superior capacidad de conformar líneas políticas en relación con algunas de las materias sobre las que la normativa básica ha adquirido mayor grado de detalle sólo deja espacio a las Comunidades Autónomas para regular actuaciones de baja incidencia en la realidad sobre elementos dispersos de dichas materias, lo que, si bien no vacía la competencia de desarrollo normativo de las bases, no permite reconocer políticas coherentes sobre la totalidad del contenido de aquellas en aras de objetivos marcados por las propias Comunidades Autónomas y reduce el papel de aquellas, en la práctica, al de instancias para el complemento y la ejecución de las políticas definidas por el Estado (36). De esta manera, la garantía de la facultad de establecer políticas propias apuntalaría la finalidad ya indicada de limitar el alcance de las bases, ya que estas deberían dejar siempre espacio para que la Comunidad Autónoma pudiera desarrollar tales políticas propias en relación con las materias a las que alcanzan las competencias compartidas. Sin embargo, esta previsión no está exenta de la apreciación caso por caso acerca de cuál deba ser el margen para establecer políticas propias en cada materia, ya que la diversidad de las materias sobre las que recaen competencias del Estado sobre las bases hace que el espacio para establecer políticas propias pueda ser mayor o menor, dependiendo de la intensidad que se considere necesaria en la acción del Estado de cara a garantizar la articulación de una política uniforme en el conjunto del Estado sobre los elementos básicos de cada una de tales materias. Nuevamente, la necesidad de garantizar que el Estado pueda establecer una política uniforme y coherente en el conjunto del Estado sobre estas materias y que, al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas dispongan de un espacio suficiente para, respetando las líneas políticas fijadas en las bases, establecer políticas propias puede obligar a difíciles equilibrios que solamente podrán ser resueltos caso por caso, atendiendo a la diversidad de cada materia.

Las competencias compartidas se dan en la PREAA en relación con un gran número de actuaciones en materias tales como sector pesquero, educación, universidades (37), energía y minas, sanidad interior, medio

(36) Vid. VIVER I PI-SUNYER, C.; *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988, pág. 178. La reflexión que está en el origen de la regla competencial que incorpora el Estatuto de Autonomía de Andalucía puede consultarse en el *Informe sobre la reforma del Estatuto*, ob. cit., págs. 21 y ss.

(37) El texto definitivo del Estatuto de Autonomía ha incluido en esta materia una competencia compartida sobre todo aquello a que no hace referencia el apartado 1 del artículo 53 que incluye en todo caso determinadas actuaciones públicas.

ambiente, régimen local, medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, turismo y deportes, políticas de género, función pública y estadística, cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades, reversión en las expropiaciones urbanísticas. Además, la PREAA recoge otro tipo de competencias, que pueden ser calificadas también de compartidas, como es el de las competencias sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias de medios de comunicación social y función pública, en este último caso «en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución» (arts. 68.3 y 74.1 PREAA), y sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la regulación general del Estado en determinadas materias relativas a instituciones de autogobierno (art. 46.2 PREAA) (38), a la actividad económica (art. 57.3 PREAA) y a ordenación del crédito, la banca y los seguros (art. 73.5 PREAA) (39), el de la competencia «en el marco» de la legislación estatal o de la regulación general del Estado, en relación con determinadas actuaciones relativas a la policía autonómica y a las corporaciones (arts. 64.1 y 77.4 PREAA) (40), el de la competencia de desarrollo legislativo del sistema de consultas populares en el ámbito de Andalucía «de conformidad con lo establecido en los artículos 149.1.1 y 149.1.32 de la Constitución» (art. 76.1 PREAA) (41), el de la competencia sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución (art. 59.3 PREAA) y el de las competencias compartidas, que incluyen determinadas competencias ejecutivas, como ocurre en materia de administración del Poder Judicial (art. 78 PREAA) (42). Como se ha visto, en algunos de estos casos se vuelve a la terminología, que utiliza el Estatuto aún vigente, de competencias de desarrollo legislativo y ejecución, que deben enmarcarse en el ámbito de las bases establecidas por el Estado, o bien se hace una referencia directa a una competencia básica del Estado como marco en el que debe desarrollarse la competencia autonómica. Por ello, no se alcanza a conocer cuál ha sido la finalidad de la PREAA al distinguirlas respecto al concepto general de competencias compartidas. Puede que el objetivo haya sido reconocer

(38) Esta competencia ha pasado a ser calificada expresamente como compartida en el artículo 47.2 del Estatuto de Autonomía.

(39) La competencia en estas materias, así como en relación con otras entidades de ahorro, ha pasado a quedar encuadrada «en el marco de las bases del Estado», según el artículo 75.5 del Estatuto de Autonomía.

(40) Según el artículo 65.1 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad Autónoma el establecimiento de políticas de seguridad públicas de Andalucía «en los términos previstos en el artículo 149.1.29 de la Constitución».

(41) Esta previsión ha quedado suprimida en el texto definitivo del Estatuto de Autonomía.

(42) Esta Competencia compartida recae en el Estatuto de Autonomía en materia de administración de justicia, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

al Estado la facultad de dar a la normativa básica en estas materias mayor extensión que respecto a las que son objeto de competencias compartidas y limitar la posibilidad de la Comunidad Autónoma de establecer políticas propias, debido al amplio alcance que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido en las facultades del Estado de ordenar estas materias a partir de sus competencias básicas, pero, por otra parte, la PREAA no indica que en estos casos deba tomarse como referencia un concepto de bases distinto al que se ha tomado en cuenta para definir las competencias compartidas. En otros casos, estas competencias atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias en el marco de una legislación del Estado que la Constitución no limita a la necesidad de contenerse en el marco de las bases, como sucede, por ejemplo, con el procedimiento administrativo común, la expropiación forzosa, policía autonómica, corporaciones, Administración del Poder Judicial o el sistema de consultas populares.

3. Competencias ejecutivas

La definición de este tipo de competencias (43) que hace el artículo 42.1.3 incorpora la novedad de incluir en su ámbito la potestad reglamentaria para la aprobación de disposiciones en orden a la ejecución de la normativa del Estado (44). Esto supone un importante cambio respecto a la práctica que se viene registrando a partir de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 18/1982, FJ 5, que acoge una interpretación material del término legislación, según la cual el empleo de este concepto en las reglas competenciales de la Constitución incluye en el ámbito del Estado la competencia para dictar los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, con lo que la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, en los casos de competencias ejecutivas, se reduce a la facultad de dictar a los reglamentos que se refieren a la mera estructuración interna de la organización administrativa.

(43) Sobre las competencias ejecutivas, resulta imprescindible consultar la obra de JIMÉNEZ ASENSIO, R.; *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas, Madrid, 1993. Asimismo, *vid.* TORNOS I MAS, J. (en colaboración con P. Cruz Villalón); «Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: Perspectivas de futuro», *RAndAP*, 12 (1992), 13 y ss, y JIMÉNEZ ASENSIO, R.; «Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado (el reparto funcional legislación/ejecución entre el Estado y las Comunidades Autónomas)», *RVAP*, 36-II (1993), 141 y ss.

(44) El artículo 42.2.3 del texto definitivo del Estatuto de Autonomía señala que la función ejecutiva de la Comunidad Autónoma incluye la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado «cuando proceda», condicionando, pues, el ejercicio de esta facultad a un cláusula de sentido, cuando menos, enigmático.

La fundamentación para esta previsión es similar a la que servía como apoyo a la delimitación del concepto de bases en el artículo 42.1.2 de la PREAA. En efecto, la PREAA, para definir de esta forma el alcance de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, ha escogido, entre las posibles interpretaciones que cabe dar del concepto de legislación que utiliza el artículo 149.1 en varios de sus apartados, aquella que resulta más favorable a la posición de la Comunidad Autónoma, esto es, un concepto formal de legislación, y no el concepto material en el que se apoya el Tribunal Constitucional, con lo cual, indirectamente, delimita el contenido de las competencias legislativas del Estado, que, contra lo que sucede en la actualidad, quedan restringidas a la facultad de producir normas con fuerza de ley (45).

Las que encajan en el anterior concepto pueden ser denominadas como competencias ejecutivas plenas y se dan en materias educativas, legislación estatal sobre productos farmacéuticos, zonas marítimo-terrestres, costas y playas, determinadas actividades económicas, determinados transportes, salvamento marítimo, seguridad ciudadana, orden público, materia penitenciaria y determinadas actuaciones en relación con el notariado y registros públicos (46). Además, la PREAA recoge lo que se puede denominar como competencias ejecutivas limitadas, que atribuyen a la Comunidad Autónoma, bien la gestión en una determinada materia, como ocurre con la gestión de las tierras públicas de titularidad estatal, de acuerdo con los protocolos que se establezcan (47) (art. 47.5 PREAA), en términos que pueden ser entendidos como una competencia ejecutiva sin potestad reglamentaria, bien algunas actuaciones concretas dentro de la gestión de una materia, como ocurre en materia de agua, expedición y homologación de títulos académicos, profesionales y universitarios, autorizaciones de trabajo de los extranjeros, creación, organización y mando de la Policía autonómica, organización y administración de servicios básicos (arts. 49.2, 51.3, 52.2, 61.b, 64.2 y 82 PREAA) (48). En otros casos la PREAA reconoce

(45) En apoyo a la opción que recoge la PREAA, si bien con referencia al proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, R.; «Competencias ejecutivas y Administración única», en AA. VV.; *Estudios sobre la...*, ob. cit., pág. 142.

(46) Hay que incluir en esta categoría las materias de defensa de la competencia, protección de datos y comunicaciones electrónicas. El texto definitivo del Estatuto de Autonomía convierte en ejecutivas las competencias sobre las primeras de la anteriores materias, que en la PREAA eran exclusivas. La tercera materia no aparecía en la PREAA.

(47) La inclusión de esta competencia responde a una problemática específicamente andaluza que se manifestó en el caso de la finca La Almoraima, S. A., resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 52/1994 en el sentido de reconocer la capacidad del Estado para enajenar aquella, en virtud de su consideración de bien patrimonial.

(48) El texto definitivo del Estatuto de Autonomía incluye en su artículo 57.5 la competencia de la Comunidad Autónoma para el establecimiento de un servicio meteorológico propio y otras actuaciones en el campo de la meteorología.

a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas que incluyen en todo caso determinadas actuaciones, como ocurren en materia de empleo, relaciones laborales y Seguridad Social (49), y museos y otras instalaciones y colecciones culturales de titulares estatal (arts. 62 y 67.2 PREAA).

Junto a ello, la PREAA prevé la posibilidad de que la Junta de Andalucía, mediante convenio, asuma la gestión de determinadas infraestructuras de titularidad estatal y planes de ámbito estatal (arts. 55.8 PREAA, sobre obras de interés general del Estado, y 57.3.c PREAA, sobre planificación general de la actividad económica) o participe en la ejecución o realice funciones de policía o inspección en materias de la competencia del Estado (art. 42.2 PREAA, en general, sobre policía e inspección en materias de competencia estatal, y, más específicamente, arts. 49.2 PREAA, sobre obras públicas en materia de agua, y 65.3 PREAA, en materia de seguridad nuclear). También se prevé que la Junta de Andalucía ejerza facultades de policía atribuidas por la legislación estatal sobre el dominio público hidráulico (art. 49.2 PREAA) y participe en la gestión de puertos, aeropuertos u otra infraestructura de transporte de interés general o la asuma de acuerdo con lo previsto por las leyes (art. 63.5 PREAA). La calificación de interés general del Estado respecto de obras públicas o infraestructuras de transporte de titularidad de la Comunidad Autónoma se deberá realizar, en todo caso, mediante convenio de colaboración con esta (arts. 55.10 y 63.5 PREAA).

4. Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario

Según el artículo 42.1.4 de la PREAA, estas competencias comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma. El precepto debe entenderse como una forma de incorporar al Estatuto de Autonomía la doctrina que viene aplicando el Tribunal Constitucional en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas para desarrollar y ejecutar el derecho comunitario, según la cual, estas facultades corresponden al ente, ya Estado, ya Comunidad Autónoma, que tenga la competencia para llevar a cabo la actuación de desarrollo normativo o ejecución de la que se trate sobre cada materia conforme al reparto interno de competencias (50). Por ello, en realidad, este supuesto

(49) El Estatuto incluye el respeto al principio de unidad de caja de la Seguridad Social.

(50) STC 79/1992, FJ 1. *Vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, R.; «La ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional», *RVAP*, 41 (1995), 181 y ss., y SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. A.; «El derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias», en *El funcionamiento del...*, ob. cit., págs. 243 y ss.

no configura un nuevo tipo de competencias de la Comunidad Autónoma, sino el reconocimiento a la Comunidad Autónoma de la competencia que le corresponda, ya exclusiva, ya compartida, ya ejecutiva, cuando la materia a la que se refieran esté afectada por normas de derecho comunitario.

5. Competencias no contempladas que puedan ser transferidas o delegadas por el Estado

Interpretada en un sentido literal, la regla del artículo 42.1.5 de la PREAA, que alude a este tipo de competencias como categoría diferenciada (51), se refiere solamente a aquellas competencias de este tipo que no estuvieran contempladas expresamente en el Estatuto, pero, evidentemente, hay que incluir en el mismo tipo de competencias aquellas cuya transferencia o delegación prevé ya expresamente la Disposición adicional cuarta de la PREAA, según la cual la Comunidad Autónoma asume, mediante transferencia o delegación, las facultades de ejecución de competencia del Estado en las materias de puertos y aeropuertos de interés general, servicio meteorológico de Andalucía, Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, tráfico y seguridad vial y museos, archivos y bibliotecas radicados en la Comunidad Autónoma, en los términos previstos por los apartados que componen dicha Disposición adicional (52). Así mismo, el artículo 42.2 de la PREAA articula una modalidad distinta de transferencia de facultades que correspondan a competencias del Estado, al prever que la Comunidad Autónoma podrá ejercer, mediante acuerdo o convenio, facultades de inspección y sanción respecto a materias de competencia estatal, en los términos que se acuerden, a lo cual hay que añadir diversos casos similares, como, por ejemplo, la posibilidad de suscribir convenios de colaboración para la gestión de obras calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, prevista en el artículo 55.8 de la PREAA, o la posibilidad de participar en la gestión, o asumirla, de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte de interés general, según el artículo 63.5 de la PREAA.

Examinaremos la discusión surgida en torno a la previsión de la transferencia o delegación de competencias mediante la aplicación del artículo 150.2 de la Constitución en el apartado dedicado a las competencias.

(51) El Estatuto de Autonomía ya no alude a estas competencias como un tipo de competencias diferenciado, sino como una previsión de que la Comunidad Autónoma ejercerá las competencias no contempladas expresamente en el Estatuto que le sean transferidas o delegada por el Estado.

(52) La Disposición adicional cuarta de la PREAA ha desaparecido del texto definitivo del Estatuto.

6. Competencias de participación en los procedimientos encaminados a la aprobación de normas o a la adopción de decisiones de competencia del Estado, o en la designación de representantes en los organismos económicos y sociales del Estado

Estas no se encuentran señaladas en la PREAA como un tipo particular de competencias, pero tienen gran importancia en el sistema competencial previsto por ella. La PREAA, en particular, resalta la facultad de la Comunidad Autónoma de participar en los procedimientos encaminados a la aprobación de normas o a la adopción de decisiones de competencia del Estado en varias materias de interés para la Comunidad Autónoma en las que la naturaleza exclusiva de las competencias que el Estado tiene sobre ellas impide que aquella asuma competencias o en las que el ejercicio de competencias exclusivas por parte de la Comunidad Autónoma se encuentra limitado por la propia naturaleza de las mismas, que hace inevitable un fuerte grado de centralización en la planificación, la ordenación y la ejecución de las políticas públicas que se les aplican, como ocurre señaladamente con respecto a la ordenación de la actividad económica general. Precisamente, la participación de las Comunidades Autónomas a efectos de que aquella pueda defender sus intereses y exponer sus puntos de vista en los procedimientos encaminados a aprobar las normas y adoptar y ejecutar las decisiones que afectan a estas materias se erige como una alternativa para paliar las dificultades con las que, por los motivos antes señalados, tiene que toparse cualquier intento de incrementar el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma sobre ellas. De hecho, uno de los rasgos más destacables de la PREAA es que convierte muchas competencias del Estado en concurrentes, desde la perspectiva de la manera en la que las mismas deben ser ejercitadas.

Las vías de participación dispuestas en la PREAA a este fin son variadas. Dependiendo de la materia, la PREAA recoge competencias de mera participación (en materia de regulación y planificación del sector de la energía, planificación y gestión hidrológica, investigación, desarrollo e innovación tecnológica, planificación y programación de obras públicas de interés general, elaboración y reforma de la legislación penal y procesal que incida en la competencia de menores, inmigración y fijación del contingente, planificación y gestión de las infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal, gestión de aeropuertos u otras infraestructuras de transporte de interés general, planificación y programación de puertos y aeropuertos de interés general, establecimiento de determinados servicios ferroviarios, ejecución en materia de seguridad nuclear y decisiones estatales sobre ordenación general de la actividad económica, conforme a los artículos 48.4, 49.2, 53.3, 55.8, 60.3.b, 61.c, 63, 65.3 y 84 de la PREAA) o de participación mediante informe previo (sobre autorización de instala-

ciones relativas a la energía, a la calificación de interés general de obras, puertos, aeropuertos u otras infraestructuras de transporte y la integración de líneas o servicios de transporte en otros de ámbito superior al de la Comunidad Autónoma, según los artículos. 48.3, 55.8, 63.5 y 63.7 de la PREAA), previo informe de la Comisión Bilateral (en cuanto a ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal, según el artículo 55.9 de la PREAA), o mediante deliberación de la Comisión Bilateral e informe (en cuanto a autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas, según el artículo 79.2 PREAA) (53).

No obstante, hay que señalar que, finalmente, el Estado conserva siempre la titularidad de la competencia en cuyo ejercicio la Comunidad Autónoma participa. Esto significa que los puntos de vista, opiniones y propuestas que la Comunidad Autónoma pueda presentar en el curso de estas modalidades de participación no pueden entenderse como vinculantes para el Estado, que, como titular de la competencia puesta en práctica en cada caso, mantiene su capacidad última de decisión sobre las normas y las actuaciones que vayan a ser aplicadas, salvo que las propias normas estatales o los acuerdos a los que puedan llegar el Estado y la Comunidad Autónoma dispongan otra cosa. La concurrencia, así pues, se desarrolla en el marco del procedimiento encaminado a aprobar las normas y adoptar las decisiones, pero no se extiende necesariamente al momento de la toma de decisiones.

La PREAA prevé también que la Junta de Andalucía participe en los procesos de designación de los miembros de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y los demás organismos que ejercen funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Comunidad Autónoma (art. 85.1 PREAA) y en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Andalucía y del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de la Energía, la Agencia de Protección de Datos, el Consejo de Radio y

(53) También estas previsiones han sufrido cambios a su paso por el Congreso de los Diputados. Por ejemplo la calificación de interés general del Estado respecto de obras públicas o infraestructuras de transporte de titularidad de la Comunidad Autónoma requerirá informe previo de ésta y se ejecutará mediante convenio de colaboración (arts. 56.10 y 64.5 del Estatuto). En ocasiones se precisa que la participación de la Comunidad Autónoma se hará a través de órganos y procedimientos multilaterales, como en la que se refiere a regulación y planificación del sector de la energía, planificación y programación de obras públicas de interés general y legislación relativa a menores (arts. 49.4, 56.8 y 61.3.b). La Comisión Bilateral emitirá informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales (art. 57.4). Se incluyen nuevas posibilidades de participación y colaboración en cuanto a espacios naturales, menores, sanidad y salud pública y elaboración de estadísticas.

Televisión y cualquier otro que pueda crearse en estos ámbitos (arts. 85.2 y 3 PREAA). Destaca el papel decisivo que tiene el Parlamento de Andalucía en estas designaciones, ya que la participación en ellas corresponde al Parlamento, o bien se hará con su acuerdo, en los términos establecidos por ley (art. 85.4 PREAA). Igualmente, se prevé que la Junta de Andalucía puede solicitar al Estado la creación de delegaciones territoriales de los organismos a que se refiere el apartado 1 del artículo 85 de la PREAA (art. 85.5 PREAA) (54). Esta modalidad de participación tiene en cuenta el papel decisivo que estos órganos juegan en la regulación, aplicación y disciplina de políticas públicas del Estado sobre materias de interés para la Comunidad Autónoma, por su incidencia en diversos campos de la vida económica y social de ella.

Este tipo de cláusulas han tenido tradicionalmente el problema de cómo garantizar su efectividad cuando el Estado no modifica la normativa correspondiente a efectos de abrir los procedimientos necesarios para que la participación de la Comunidad Autónoma se lleve a cabo (55). En el esquema de la PREAA jugará especial importancia a este fin la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado prevista en el artículo 216 de la PREAA, como instancia donde se debe desarrollar de modo ordinario la participación de la Junta de Andalucía en las competencias estatales que le afecten (56). Junto a ello, destaca la previsión de participación de la Junta de Andalucía en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el artículo 131.2 de la Constitución, contenida en el artículo 84 de la PREAA, y que obligaría a comenzar a aplicar el procedimiento participativo previsto en el artículo de la Constitución indicado, que hasta el momento no ha sido utilizado, ya que se ha venido considerando que dicho procedimiento respondería a las necesidades de una planificación general de la actividad económica, pero no a las de la planificación sectorial de las actividades económicas (57). Por ello, la pre-

(54) *Vid.*, para unas consideraciones en torno a fórmulas de participación similares a las que contempla la PREAA, PÉREZ ROYO, J. y CARRASCO DURÁN, M.; «Regulación en el Estatuto de Cataluña de la participación de la Generalidad en las instituciones y políticas estatales», en *Estudios sobre la...*, ob. cit., págs. 389 y ss.

(55) El artículo 87 del Estatuto de Autonomía recalca que la participación de la Comunidad Autónoma en los procesos de designación de los miembros de los órganos e instituciones del Estado de carácter económico y social se llevará a cabo en los términos que establezcan la Constitución y la legislación estatal aplicable.

(56) El artículo 88 del texto definitivo del Estatuto dice, sin embargo, que la coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado se llevará a cabo a través de los mecanismos multilaterales y bilaterales previstos en el Título IX de aquél. En la filosofía del Estatuto, la Comisión Bilateral ha pasado de ser la instancia de participación ordinaria de la Junta de Andalucía en políticas estatales a ser uno más de los mecanismos de coordinación entre la Junta de Andalucía y el Estado.

(57) STC 29/1986, FJ 3.

visión del artículo 84 de la PREAA solamente tiene sentido si se conecta con la del artículo 218 de la misma, que establece la participación de la Junta de Andalucía tanto en la planificación general como en la planificación sectorial de la actividad económica.

La misma estructura adopta la participación de la Junta de Andalucía en los órganos y las instituciones del Estado, que incluye la participación en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, según el artículo 220 de la PREAA, la cual se llevará a cabo, no obstante, «atendiendo a los procedimientos que para la designación de los miembros de los mismos establezca la legislación estatal» (58).

III. Las competencias

Resulta imposible detallar la interpretación de todas las competencias que la Comunidad Autónoma asume mediante su Estatuto de Autonomía en un trabajo de estas características. Nos limitaremos, pues, a describir la técnica que la PREAA utiliza para describir las competencias y a señalar algunos de los puntos más polémicos del reparto competencial que establece.

Empezando por el primer aspecto, la PREAA cambia radicalmente la técnica de enunciado de las materias sobre las que versan las competencias de la Comunidad Autónoma, en comparación con el Estatuto de Autonomía vigente aún en la actualidad. La técnica basada en enunciar materias competenciales de forma genérica, dejando en gran medida a la interpretación la precisión de las actuaciones que aquellas permitían ejercer a las Comunidades Autónomas y de los objetos de la realidad sobre los que dichas actuaciones podían recaer, ha sido sustituida por otra en la que al enunciado genérico de las materias competenciales se acompaña en muchas ocasiones una lista minuciosamente detallada de las actuaciones que la Comunidad Autónoma queda legitimada para llevar a cabo y de los objetos de la realidad o las actividades sobre los que puede ejercer tales actuaciones (59). La finalidad de esta nueva forma de enunciar las materias competenciales es hacer explícito el contenido de las competencias de

(58) El artículo 224 del Estatuto de Autonomía suprime las referencias al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, y se remite, para la participación en los procesos de designación de los órganos constitucionales, a los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario.

(59) Sobre el concepto de competencia y el de materias competenciales, *vid.* VIVER I PI-SUNYER, C.; *Materias competenciales y...*, ob. cit., págs. 19 y ss. y 37 y ss. La técnica consistente en enunciar títulos competenciales más amplios y detallados estaba sugerida ya en *Informe sobre la reforma del Estatuto*, ob. cit., págs. 75 y ss.

la Comunidad Autónoma, con el fin de evitar interferencias del Estado en el ejercicio de ellas (60).

El detalle de las materias competenciales se ha llevado a cabo sobre la base del contenido que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido en cada una de las materias a las que se refieren los actuales Estatutos de Autonomía, lo cual determina que el grado de detalle de aquellas sea muy distinto. Es mayor en aquellas materias en las que existe un mayor volumen de jurisprudencia constitucional y en las que la importancia de los conflictos competenciales sucedidos en el pasado o el interés del legislador estatuyente han llevado a este a precisar con mayor detalle los espacios de actuación de la Comunidad Autónoma, como ocurre señaladamente con materias como vivienda, urbanismo y ordenación del territorio (art. 55 PREAA), actividad económica (art. 57 PREAA), transportes y comunicaciones (art. 63 PREAA) y cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades (art. 73 PREAA) mientras que en aquellas en las que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional no alcanzan el mismo grado de precisión, el nivel de detalle es mucho menor, o bien la PREAA se conforma con establecer enunciados genéricos como los que utiliza el actual Estatuto de Autonomía.

Sobre esta base, la PREAA ha aprovechado para reordenar el contenido de algunas materias competenciales que en el actual Estatuto de Autonomía queda en algún grado disperso. De hecho, mientras el actual Estatuto de Autonomía tiende a ordenar las competencias según la naturaleza de las que la Comunidad Autónoma asume, mediante la técnica de hacer listados de las materias sobre las que recae cada una de los distintos tipos de competencias, la PREAA ordena las competencias en torno a las materias competenciales, a fin de enunciar bloques materiales más amplios, completos y coherentes, como ocurre, especialmente, en materias como medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad (art. 56 PREAA), transportes y comunicaciones (art. 63 PREAA), cultura y patrimonio (art. 67 PREAA) y cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades (art. 73 PREAA), que agrupan el tratamiento competencial de materias que en el actual Estatuto de Autonomía quedan dispersas en distintas reglas competenciales. Es en el marco del detalle de las actuaciones y los sectores materiales que engloba cada materia competencial cuando, posteriormente, la PREAA agrupa tales actuaciones y sectores materiales en

(60) Una exposición sobre esta técnica de enunciado de las competencias puede verse en la contribución de C. Viver i Pi-Sunyer a *La reforma de los Estatutos de Autonomía: especial referencia al caso de Cataluña*, ob. cit. Una visión crítica sobre la técnica del detalle de las competencias, en JIMÉNEZ ASENSIO, R.; «Reforma del Estatuto...», cit., 109 y s., y BIGLINO CAMPOS, P.; ob. cit., págs. 263 y ss. De igual modo, puede consultarse el Dictamen elaborado por BALAGUER CALLEJÓN, F., MEDINA GUERRERO, M., GARCÍA ROCA, J. L. y SAIZ ARNAIZ, A. sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

distintos bloques y asigna a la Comunidad Autónoma sobre cada uno de estos bloques de actuaciones distintos tipos de competencias. Además, al enunciar el contenido de las materias se han añadido algunas referencias a fenómenos sociales que han cobrado importancia en los últimos años o a objetos de la realidad y actividades que son el resultado reciente de la investigación científica, como ocurre con las menciones al desarrollo rural integral y sostenible y a la regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa (art. 47.3.a), y con el contenido de los títulos sobre medio ambiente, espacios naturales y sostenibilidad (art. 56 PREAA), voluntariado (art. 60.2 PREAA), inmigración (art. 61 PREAA), políticas de género (art. 71 PREAA) y políticas de juventud (art. 72 PREAA).

El enunciado de las reglas competenciales se cierra, como se ha dicho, estableciendo qué tipo de competencias se atribuye a la Comunidad Autónoma en relación con cada bloque de actuaciones y sectores materiales enunciados, ya sean exclusivas, compartidas, de ejecución, de participación o algunas de las variantes de las anteriores que anteriormente hemos indicado. Esta operación se ha hecho tomando como base, especialmente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada al resolver sobre las controversias competenciales y acogiendo la interpretación de dicha jurisprudencia que permita mayor margen de acción a la Comunidad Autónoma. En particular, la PREAA aprovecha para reservar a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas, bien en sentido estricto, bien en su modalidad de «en todo caso», sobre algunas de las actuaciones integrantes de materias objeto de competencias autonómicas en cuya ordenación el Tribunal Constitucional ha aceptado la intervención del Estado a partir de sus propias competencias y que han provocado mayor conflictividad competencial.

La técnica utilizada da lugar también a que se reconozcan a la Comunidad Autónoma distintos tipos de competencias en relación con distintos grupos de actuaciones y sectores materiales que hoy en día quedan englobados en un mismo objeto material genérico y reciben, por lo tanto, un mismo tratamiento competencial, como ocurre, por poner sólo un ejemplo, en relación con las competencias que la Comunidad Autónoma asume en materia de cajas de ahorro, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito (arts. 73.1 a 73.4 PREAA).

En el caso de algunas materias, la dificultad de deslindar espacios de actuación exclusiva en sentido estricto para la Comunidad Autónoma parece haber hecho que la PREAA opte por utilizar las mismas denominaciones genéricas de las materias que emplea el Estatuto de Autonomía actual y desgajar de ellas algunas actuaciones específicas con la finalidad de reservar a aquella competencia exclusiva, como ocurre con la ordenación administrativa de la actividad comercial, la regulación de los calendarios y horarios comerciales y de las condiciones y requisitos administrativos necesarios para ejercer la actividad económica, y la regulación y autorización

de grandes superficies comerciales, que el artículo 57.1 de la PREAA hace objeto de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma y singulariza respecto a la competencia sobre comercio interior, que el artículo 57.2.5 entiende como exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución (61). Como se ve, en este ámbito la PREAA ha sacrificado su línea general de enunciar materias amplias, completas y coherentes en aras de la atribución a la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas sobre determinadas actuaciones.

De hecho, el ámbito de las competencias exclusivas y el de las competencias que en todo caso incluyen es aquel en el que surgen las mayores dudas a la hora de intentar prever cuál pueda ser la articulación entre las competencias del Estado y las de la Comunidad Autónoma resultante en la práctica cuando comiencen a aplicarse las reglas sobre reparto competencial del Estatuto de Autonomía, debido al choque del intento de reservar en exclusiva a la Comunidad Autónoma las competencias para llevar a cabo determinadas actuaciones con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha admitido la intervención del Estado en dichas actuaciones, normalmente en el nivel básico, a partir de sus propias competencias (62). Por poner solamente dos ejemplos, el artículo 55.3 de la PREAA señala que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo incluye en todo caso la regulación del régimen urbanístico y del suelo (63), y el artículo 73.1 de la PREAA considera que la competencia de aquella incluye en todo caso determinadas actuaciones relativas a la organización de las cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades, tales como determinación de sus órganos rectores y de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados y del estatuto jurídico de los miembros de los órganos rectores y de los demás cargos de las cajas de ahorro (64), cuando la jurisprudencia del

(61) El artículo 58 del Estatuto de Autonomía, además de incrementar el grado de detalle de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma sobre la actividad económica, recoge la competencia exclusiva de aquella sobre la ordenación administrativa del comercio interior, que ya no es mencionado en el apartado de competencia exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general.

(62) JIMÉNEZ ASENSIO, R.; «Reforma del Estatuto...», cit., 110, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.; «Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias», en *La reforma de...*, ob. cit., pág. 106 y 117 y ss., SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.; «Sobre las reformas estatutarias...», ob. cit., págs. 143 y s., y «Las reformas estatutarias y sus límites», *Cuadernos de Derecho Público*, 21 (2004), 125, y BIGLINO CAMPOS, P.; ob. cit., pág. 264.

(63) El artículo 56.3 del Estatuto ha enmarcado la competencia exclusiva sobre regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo en el respeto de las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad.

(64) En la regla del artículo 73.1 de la PREAA cristaliza la antigua pretensión de las Comunidades Autónomas de considerar que la intervención del Estado en las cajas de ahorro a partir de su título competencial sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguros debía limitarse a la actividad crediticia

Tribunal Constitucional ha considerado que el Estado se encuentra legitimado para intervenir en tales actuaciones virtud de sus competencias de los artículos 149.1.1 y 149.1.11, respectivamente. Se trata, en fin, de cuestiones y solapamientos de competencias que, aunque se dan ya con el actual Estatuto de Autonomía, pueden intensificarse cuando entre en vigor el texto que se apruebe a partir de la PREAA, debido al fenómeno que supone el reconocimiento expreso a la Comunidad Autónoma de facultades exclusivas para llevar a cabo actuaciones previstas con gran detalle sobre gran número de ámbitos materiales.

El cuadro de las competencias de la Comunidad Autónoma queda totalmente perfilado con dos previsiones: la incluida en la Disposición adicional cuarta, sobre transferencia y delegación adicional de competencias, y la del artículo 83, que establece una llamada «cláusula de cierre».

La Disposición adicional cuarta establece que la Comunidad Autónoma asume, mediante transferencia o delegación al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, las facultades de ejecución de competencia del Estado en las materias de puertos y aeropuertos de interés general, servicio meteorológico de Andalucía, Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, tráfico y seguridad vial y museos, archivos y bibliotecas radicados en ella. La Disposición queda complementada por varias disposiciones destinadas a asegurar la provisión de medios para el ejercicio de dichas competencias, el nivel de eficacia en su prestación y el cumplimiento por la Comunidad Autónoma de las obligaciones establecidas. La doctrina ha discutido la constitucionalidad de este tipo de disposición, si bien la mayoría se ha inclinado por admitir su constitucionalidad, aunque manifestando fuertes reticencias debido a los problemas interpretativos que podría plantear y subrayando, especialmente, que su constitucionalidad está vinculada a que se entienda que el Estado mantiene un margen incondicionado de discrecionalidad para decidir sobre la transferencia o delegación y que, por lo tanto, la efectividad de ésta queda subordinada a la decisión que sobre ella adopte el Estado (65). En-

de aquellas y no podía extenderse a su organización. Esta doctrina, sin embargo, fue rechazada por el Tribunal Constitucional en las sentencias que han tratado de esta materia a partir de la SSTC 1/1982.

(65) Como era de prever esta Disposición adicional cuarta ha sido suprimida a su paso por el Congreso de los Diputados, como ocurrió con la previsión equivalente de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Sólo como un indicativo de la que se ha identificado en el texto como opinión mayoritaria, ceñido al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pueden consultarse las opiniones, con distintos matices, de J. Pérez Royo, M. J. Terol Becerra, E. Girón Reguera, A. Ruiz Robledo, M. Carrasco Durán y G. Ruiz-Rico Ruiz, en *El País, edición Andalucía*, de 27 de octubre de 2005, sobre este tema. De hecho, no puede olvidarse que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que originalmente accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución previeron en sus Estatutos de Autonomía ejercer competencias en diversas materias que superaban el marco del artículo 148 de aquella, pero que quedaban a disposición de las Comunidades Autónomas en el marco del artículo 149.3 de la misma, una vez superados los cinco años iniciales de vigencia del Estatuto de Autonomía, bien por la vía de la reforma de aquel, bien por la vía del artículo 150.2 de la

tendida en estos términos, la disposición queda privada de valor vinculante y de eficacia directa en términos jurídicos, si bien podría ser un importante instrumento de presión política en manos de la Comunidad Autónoma para forzar la transferencia o delegación, ya que la no realización de esta siempre podría ser presentada ante la opinión pública como un incumplimiento del Estatuto de Autonomía por parte del Estado.

Sorprende, a este respecto, que la PREAA, al mismo tiempo, haya previsto reglas específicas mediante las que parece asumir directamente competencias en algunas de las materias sobre las que el Estado es titular de competencias exclusivas que señala la Disposición adicional cuarta. Estas previsiones generan gran confusión acerca del título por el cual la Comunidad Autónoma asume la facultad de ejercer las competencias a las que aluden, ya que el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución no traslada a la Comunidad Autónoma la titularidad de competencias, sino simplemente le delega o transfiere una facultad de ejercer determinadas competencias cuya titularidad sigue conservando el Estado y cuya transferencia aquel, por tanto, podría revocar o cambiar en sus términos (66).

No obstante, la competencia que mayor discusión ha abierto en Andalucía ha sido la que reconoce a la Comunidad Autónoma el artículo 50 de la PREAA. Según esta, la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sin perjuicio de

Constitución, y el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge en su artículo 21 una mención a la posibilidad genérica de solicitar en cualquier momento al Estado la transferencia o delegación de competencias a través del procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución.

No obstante, la técnica empleada por la PREAA presenta también riesgos, como es el de abrir la puerta a una devaluación del valor normativo del Estatuto de Autonomía. Para una visión detallada de la amplia problemática que presenta la inclusión en los Estatutos de Autonomía tanto de disposiciones que prevén la transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias como de la atribución individualizada a la Comunidad Autónoma mediante su Estatuto de Autonomía de competencias del Estado pendientes de su futura transferencia o delegación, *vid.* LEGUINA VILLA, J.; «La transferencia o delegación de competencias estatales por medio del Estatuto de Autonomía», *Estudios sobre la...*, ob. cit., págs. 199 y ss., esp. pág. 228. Para una visión crítica sobre los problemas que plantea este tipo de disposiciones, BALAGUER CALLEJÓN, P.; «Comentario a...» y TAJADURA TEJADA, F. J.; «La reforma del...», ob. cit., págs. 50 y ss. y 57 y ss., BILBAO UBILLOS, J. M.; «Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 CE) y reforma de los Estatutos de Autonomía», en *La reforma de...*, ob. cit., págs. 293 y ss. y el Dictamen sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de BALAGUER CALLEJÓN, F., MEDINA GUERRERO, M., GARCÍA ROCA, J. L. y SAIZ ARNAIZ, A. En un sentido favorable a explorar las posibilidades de incluir la transferencia o delegación de competencias en el Estatuto de Autonomía, *vid.* VIVER I PISUNYER, C.; en *La reforma de los Estatutos de Autonomía: especial referencia al caso de Cataluña*, ob. cit., págs. 34 y ss., si bien este mismo autor termina concluyendo que la mera incorporación al Estatuto de Autonomía de una disposición que prevea la aprobación de una Ley Orgánica de transferencia o delegación en relación con ciertas materias no significa más que una recomendación al legislador estatal, cuyo cumplimiento depende de la voluntad del mismo.

(66) Como señalan SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.; «Sobre las reformas...», ob. cit., págs. 144 y s., y «Las reformas estatutarias...», cit., 124, y BALAGUER CALLEJÓN, F.; «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista General de Derecho Constitucional*, 1 (1996), 45.

la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas sobre protección del medio ambiente, y de las obras públicas hidráulicas de interés general. Hay que señalar que la PREAA acumula dos perspectivas sobre el tratamiento competencial de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que son incompatibles. Por una parte, el artículo 50 parte de la idea de que las cuencas hidrográficas pueden ser delimitadas discrecionalmente, de tal manera que es posible a la Comunidad Autónoma asumir directamente la titularidad de una competencia exclusiva con los condicionantes señalados sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir partiendo de la base de que sería posible delimitar esta Cuenca de forma tal que solamente se extienda por territorio de la Comunidad Autónoma. No obstante, entendida así, la efectividad de esta competencia queda diferida a que el Estado, al que corresponde la delimitación de las Cuencas Hidrográficas, modificara la del Guadalquivir (67). Por otra parte, una perspectiva que parte de la base de que corresponde al Estado la titularidad de las competencias sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, pero que prevé en la Disposición adicional cuarta que aquel transfiera a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en esta materia, por más que esta transferencia dependa, como se ha dicho anteriormente, de la voluntad del Estado de hacerla efectiva.

En todo caso, parece que, mientras se mantenga la actual delimitación de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, la posibilidad de que la Comunidad Autónoma asuma competencias sobre aquella quedará pendiente de que el Estado haga efectivo el mecanismo de la transferencia o delegación de competencias del artículo 150.2 de la Constitución, y, además, dependerá, en la práctica, de que la Comunidad Autónoma acuerde con las demás Comunidades Autónomas afectadas los mecanismos de colaboración necesarios, conforme a la previsión del artículo 43 de la PREAA (68).

Así mismo, la PREAA ha insistido en la posibilidad de que la Comunidad Autónoma asuma mediante convenio o atribución por parte de la

(67) La Directiva 200/60/CE del Consejo, de 23 de octubre, parece contradecir este argumento, al definir la cuenca hidrográfica en su artículo 2.13 como «la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta.» En el mismo sentido están definidas en la actualidad las cuencas hidrográficas en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, tras la modificación llevada a cabo por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre. No obstante, el considerando 13 de la misma Directiva anteriormente citada señala que «las decisiones deben tomarse al nivel más próximo posible a los lugares donde el agua es usada o se halla degradada». El artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/2001 señala que «la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible.»

(68) El artículo 51 del Estatuto de Autonomía ha ceñido las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía a las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma. Además ha añadido a los condicionantes que enmarcan esta competencia una referencia a lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución.

legislación del Estado facultades de ejecución, policía, inspección o gestión en materias sobre las que recaen competencias de titularidad estatal, como se indicó al tratar sobre las competencias ejecutivas, lo cual, si bien es una práctica admitida, es poco ortodoxo desde el punto de vista jurídico, ya que sortea la aplicación del artículo 150.2 de la Constitución en estos casos.

Es, además, muy discutible la constitucionalidad de la previsión del artículo 46.5 de la PREAA, según la cual la Comunidad Autónoma ostenta facultades normativas en materia de legislación civil cuando ello fuera necesario para el ejercicio de sus competencias. Ciertamente, en este último caso, la PREAA añade que la Comunidad Autónoma asume tal competencia «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.^a de la Constitución», pero, entonces, no se entiende cuál es el contenido de la competencia de la Comunidad Autónoma, dado que la competencia del Estado en esta materia es exclusiva y Andalucía no tiene derecho civil foral (69).

Finalmente, la cláusula de cierre del sistema competencial del artículo 83 de la PREAA contiene dos reglas. Por un lado, una según la cual corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en la PREAA, todas aquellas que resulten inherentes a su pleno ejercicio, lo cual supone una traslación a las competencias autonómicas de las categorías de las competencias instrumentales y las competencias implícitas que tradicionalmente se han aplicado para delimitar las competencias del Estado. Por otro lado, una cláusula residual particularmente llamativa, según la cual, además de las competencias y funciones que la Comunidad Autónoma asume por medio del Estatuto de Autonomía, le corresponden todas aquéllas que la Constitución no atribuye expresamente al Estado (70).

La regla anterior da la vuelta a la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución, lo cual puede despertar algunas dudas sobre su constitucionalidad, si bien pensamos que lo problemático de aquella no es su constitucionalidad, dado que el efecto al que aboca es el mismo que se conseguiría si todas las competencias y funciones que en la PREAA eventualmente quedarían tácitas se hubieran detallado expresamente en su texto, sino su efectividad real, si se tiene en cuenta que ya la cláusula residual del artículo 149.3 ha quedado sin aplicación, en la práctica, de-

(69) El artículo 47.5 ha modificado drásticamente esta previsión, que ha quedado como el reconocimiento a la Comunidad Autónoma de facultades para incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas que fueran necesarias para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6 y 8 de la Constitución.

(70) La cláusula residual ha desaparecido del texto del Estatuto a su paso por el Congreso. El artículo 85, que ya no se titula «cláusula de cierre», sino «ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias de la Comunidad Autónoma», señala en un nuevo apartado segundo que el ejercicio de aquéllas y aquéllos se entenderá conforme a lo establecido en el Título VIII de la Constitución.

bido a que el Tribunal Constitucional se ha esforzado por encuadrar dentro de alguna de las reglas competenciales expresas, ya del Estado, ya de las Comunidades Autónomas, aquellas facultades y materias cuyo encaje competencial pudiera resultar problemático y a que la extensión del detalle de las competencias que recoge la PREAA hace que quede aún menos espacio para su aplicación.

IV. Conclusiones

En el terreno de las competencias, la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía supone un intento evidente de ampliar el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma, que gira en torno a cinco ideas-guía: la clasificación de las competencias, la definición precisa de los distintos tipos de competencia la Comunidad Autónoma, la concreción en detalle del contenido de las materias competenciales, la actualización del enunciado de las competencias y la participación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias del Estado. Lo curioso es que, si nos centramos en las tres primeras de las anteriores ideas, encontramos que las novedades respecto al actual Estatuto de Autonomía no son tantas como en una primera aproximación pudieran parecer. En particular, el Estatuto de Autonomía hasta ahora vigente recoge las mismas categorías de competencias que la PREAA, aunque no las defina, y las actuaciones y ámbitos materiales detallados por la PREAA pueden ser reconducidos a las materias competenciales enunciadas también por aquel, salvo excepciones, ya que, de hecho, el enunciado de contenido de tales materias se ha realizado siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Desde esta perspectiva, la PREAA cobra un nuevo sentido. En efecto, la PREAA, más que ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma a materias no abarcadas actualmente por aquella, trataría de hacer realidad en su máxima extensión los conceptos de competencias exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución (71) y de ejecución de la legislación del Estado que recoge ya el actual Estatuto de Autonomía, y que, según un importante sector de la doctrina, no habrían podido ser llevados a la práctica plenamente debido a la incidencia de la actuación del Estado en materias objeto de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, a la extensión que ha adquirido la normativa básica del Estado y a la inclusión de la potestad reglamentaria dentro de la competencia legislativa de aquel.

(71) El Estatuto de Autonomía de Andalucía no encuadra estas últimas competencias en la legislación básica, sino «en el marco de la regulación general del Estado» (art. 15.1), si bien este inciso ha sido interpretado en el sentido de que el marco de referencia es la normativa básica.

La técnica de la clasificación, definición y detalle de las competencias estaría destinada a garantizar dicha finalidad, si bien, evidentemente, a ello se añade un importante reforzamiento de la capacidad de la Comunidad Autónoma para intervenir en el ejercicio de competencias del Estado. Ello es compatible, además, con la extensión de las competencias de la Comunidad Autónoma a un limitado número de materias no recogido en el Estatuto de Autonomía todavía vigente.

No obstante, la principal incógnita que abren las nuevas reglas competenciales de la PREAA se refiere a cuál será el resultado cuando aquellas deban ser aplicadas a la realidad. En particular, no puede obviarse que los factores de la realidad que hicieron que la práctica política, legislativa y jurisprudencial acomodara la articulación del reparto de competencias a la situación actual permanecen vigentes. Por una parte, la intervención ordenadora del Estado en materias objeto de competencias específicas de las Comunidades Autónomas se ha llevado a cabo en el ejercicio de verdaderas competencias del Estado cuya titularidad, como es notorio, aquel mantiene. Por otra parte, no puede omitirse considerar la variable extensión que pueden adoptar las bases de acuerdo con la naturaleza de cada materia y los pronunciamientos de la doctrina más extendida respecto a la especial necesidad de centralización de la política relativa a la actividad económica.

Finalmente, tampoco puede olvidarse que la práctica de los Estados federales, normalmente, ha tendido a una centralización de las decisiones relativas a la ordenación de las políticas aplicables a un gran número de materias, mientras que los entes político-territorialmente descentralizados tienden a desempeñar sus tareas en el marco del complemento y la ejecución de las políticas fijadas a escala central, de la asignación de recursos y de la prestación de servicios, dentro de un sistema en el que se tiende a favorecer la coordinación y la actuación complementaria de la Federación y los entes descentralizados en el ejercicio de sus respectivas competencias. Precisamente, la insistencia de la PREAA en revitalizar la exclusividad de las competencias de la Comunidad Autónoma y en limitar el alcance de las competencias del Estado para establecer la ordenación básica y la legislación en determinadas materias se aparta de la tendencia mayoritaria en la práctica de los Estados federales y tiene una fuerte dosis de originalidad.

Los factores señalados permiten augurar que las reglas competenciales de la PREAA exigirán un importante esfuerzo de las instituciones del Estado y de la Comunidad Autónoma y de la propia doctrina para encontrar fórmulas de articulación de las competencias de uno y otra que sean operativas en la práctica, ya que, de lo contrario, pudiera suceder que el choque de la PREAA con la realidad actual hiciera que los conflictos competenciales se acentuaran y que la eficacia de la actuación administrativa

se resintiera en perjuicio de los ciudadanos. Precisamente, las dificultades señaladas hacen que adquieran un papel de primera importancia los órganos y procedimientos de coordinación, colaboración y cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma previstos en la propia PREAA. De la actuación de estos órganos y la aplicación de estos procedimientos puede depender, en efecto, el logro de un *modus vivendi* entre los espacios competenciales de ambas instancias que evite, en la medida de lo posible, que surjan conflictos.

